

CHANGEMENT CLIMATIQUE ET INNOVATIONS DANS LES INSTRUMENTS DE POLITIQUE PUBLIQUE

LE CAS DU PROGRAMME DE PAIEMENTS POUR SERVICES ENVIRONNEMENTAUX (PPSE) AU COSTA RICA

Jean-Francois LE COQ¹, Denis PESCHE², Thomas LEGRAND³, Fernando SAENZ⁴

¹ CIRAD Arena; professeur visitant au Cinpe / UNA

Aptado 739-3000, Heredia, Costa Rica ; jflecocq@cirad.fr

²: CIRAD Arena; 73 rue JF Breton, 34000 Montpellier ; pesche@cirad.fr

³: Etudiant de doctorat en économie à l'Université de Versailles Saint Quentin en Yvelines ;
thomas.legrand@greensynergie.com

⁴ : Université national du Costa Rica (UNA), Centre de recherche en politique économique et développement durable (CINPE) ; fsaenz@una.ac.cr

Résumé — Le changement climatique est un enjeu croissant pour la société. Pour affronter cet enjeu, des instruments innovants en matière de Politique Publique (PP) sont nécessaires mais émergent difficilement dans les sociétés. Le Programme de Paiement pour Service Environnementaux (PPSE), adopté dès 1996 au Costa Rica, constitue une innovation singulière en termes de d'instrument PP pour lutter contre déforestation. Cette communication analyse les conditions qui ont permises l'adoption rapide et de l'évolution de cette politique. Mobilisant un cadre d'analyse cognitif des PP sur la longue durée, nous montrons que 1) le PPSE constitue un changement cognitif de la vision de la forêt, 2) son adoption correspond à un changement des coalitions de cause dominantes dans le système politiques de gestion des espaces ruraux forestiers, 3) que ce changement est induit par une redistribution des ressources résultantes de modifications des variables externes et internes au système. Cette analyse permet de discuter les hypothèses de changement des PP énoncés dans le cadre de l'ACF et de mettre en perspective les évolutions récentes du PPSE à l'aune des processus d'apprentissage et d'évolution des coalitions de cause.

Mots clés : Paiement pour Services Environnementaux, Politique Publique, Forêt, Agriculture, Environnement, Costa Rica

Abstract — Climate change and innovations in public policy instruments: the case of the evolution of the Payment for Environmental Services (PES) in Costa Rica. Climate change is a raising and important issue for the society. To face this issue, innovative public policy instruments are necessities but tend to face difficulties to emerge. The Payment for Environmental Services program (PESP), adopted in 1996 in Costa Rica is a pioneer and singular innovation to face afforestation. This paper analyse the conditions of rapid adoption and evolution of the PESP. Using a cognitive public policy analytical framework (the advocacy coalition framework - ACF), we show that 1) PESP represent a cognitive change of forest vision 2) that its adoption rely on a change of dominant advocacy coalition in the policy system of forestry area management , 3) that this change was induced by a redistribution of the resources of the coalition due to external and internal variables. This analysis enables to discuss the hypothesis of ACF and to put in perspective the evolution of PESP with the learning process and evolution of coalition.

Keywords : Payment for environmental services, public policy, Forest, Agriculture, Environment, Costa Rica

INTRODUCTION

Le Changement Climatique (CC) est considéré aujourd'hui comme un enjeu central pour la planète. On est passé progressivement d'un débat entre pays industrialisés (années 90, protocole de Kyoto) à une négociation Nord/Sud associant l'ensemble des pays de la planète (Dahan, 2009). Afin d'affronter ce nouvel enjeu, des innovations en termes de politiques publiques (PP) sont nécessaires afin de modifier les comportements des acteurs quant à leurs usages des ressources naturelles et leurs impacts sur l'environnement. Néanmoins, l'adoption de ces innovations de PP sont parfois difficiles car elles représentent des changements cognitifs importants et se heurtent à des intérêts antagonistes des groupes d'acteurs constitués.

Le cas du Programme de Paiement pour Service Environnementaux (PPSE) adopté au Costa Rica dès 1996 peut être considéré comme une innovation en termes d'instruments de PP pour le secteur forestier faisant référence au CC (Castro et al, 2000 ; Segura et Moreno, 2002). Ce cas est original tant par la précocité de son adoption que par sa longévité et sa capacité d'adaptation aux évolutions du contexte. Si de nombreux articles décrivent cette expérience montrant son originalité et discutant de ses intérêts et ses limites (Landell-Mills et Porras 2002, Wunder, 2005; Pagiola, 2008, Wunder et al 2008), les facteurs sociaux et politiques qui permettent de comprendre son adoption et son maintien sur la durée n'ont que très partiellement été explorés.

L'objectif de cette communication est d'analyser pourquoi et dans quelles conditions le PPSE, considéré comme une innovation en terme d'instrument de PP, a été adoptée et s'est maintenu jusqu'à nos jours.

En mobilisant le cadre d'analyse des coalitions de cause développé par Paul A. Sabatier (Sabatier et Jenkins-Smith, 1993 ; Sabatier, 2007), nous cherchons en particulier à prendre en compte la nature cognitive des changements de politique, les évolutions des coalitions de cause et leurs facteurs explicatifs qui ont facilité l'adoption puis la pérennité de cette innovation, moyennant son adaptation.

Dans une première partie, nous décrivons le cadre d'analyse et la méthodologie que nous avons mobilisée. Dans une seconde partie, nous analysons l'évolution des politiques publiques forestières et l'émergence et évolution du PPSE. Dans une troisième partie, nous discutons ces résultats à la lueur des hypothèses énoncés dans le cadre analytique des coalitions de cause. Enfin, nous concluons sur quelques implications de ces recherches pour comprendre les perspectives d'évolution du PPSE au Costa Rica.

1. CONCEPT ET METHODOLOGIE

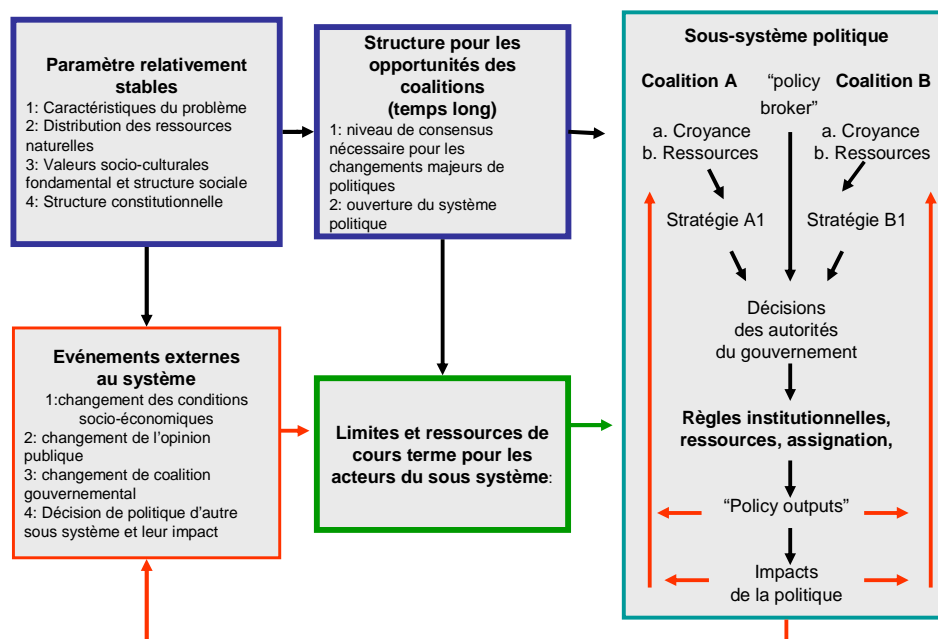
Considérant l'émergence du PPSE comme un instrument de PP innovant, et donc un changement de politique important, nous mobilisons en particulier le cadre d'analyse de coalitions de cause – « *Advocacy Coalition Framework* » (ACF) - (Sabatier et Jenkins-Smith, 1993 ; Sabatier, 2007) qui propose un cadre dynamique et explicatif pour expliquer les changements de politique dans la durée. Ce cadre nous paraît adapté pour analyser l'évolution des politiques forestières au Costa Rica avec l'introduction de la notion de Service Environnemental (SE) à travers l'adoption de l'instrument PPSE dans la 4ème loi forestière n°7575 de 1996. En effet, il permet de prendre en compte la longue durée dans l'analyse des

changements de politiques publiques ce qui rend possible la mise en perspective de l'adoption du PPSE dans l'ensemble plus vastes des lois forestières costaricienne dont la première date de 1969. En outre, il accorde une importance au rôle des idées (ici la notion de SE) et s'adapte bien à des objets empiriques où les décisions de politiques engagent un grand nombre d'acteurs situés à des échelles différentes, ce qui est le cas des politiques touchant aux espaces ruraux et notamment forestiers dont les parties prenantes sont multiples (agriculteurs, éleveurs, forestiers, industrie du bois, écologistes,...). Ce cadre d'analyse est aussi particulièrement approprié quand le changement de politique fait intervenir des informations et connaissances scientifiques et où les mécanismes d'apprentissage autour de ces connaissances jouent un rôle significatif.

1.1. Le cadre conceptuel de ACF

Afin d'expliquer les changements de politiques publiques, le cadre d'analyse de l'ACF considère plusieurs éléments analytiques en interrelations (figure 1).

Figure 1. Cadre d'analyse des coalitions de cause (« Advocacy Coalition Framework » ACF)



Source : Sabatier, 2007

Pour définir l'espace (virtuel) qui produit des politiques (« *policy outputs* »), plutôt que de considérer une administration ou une institution publique particulière qui serait responsable des décisions, l'ACF mobilise la notion plus large de « sous-systèmes politiques » qui regroupent différents acteurs concernés, impliqués dans la problématique et cherchant à influencer sur la décision publique.

A l'intérieur du *sous-système politique*, les acteurs peuvent s'agréger dans différentes « coalitions de cause » qui partagent des croyances, sont dotées de ressources particulières et adoptent des stratégies. Une « coalition de cause » est constituée ainsi par des acteurs de différents horizons impliqués directement ou indirectement dans la décision politique: élites politiques, fonctionnaires, représentants d'organisations ?, chercheurs, experts, journalistes,...). Ces coalitions sont fondées sur un « système de croyance » commun ou compatible qui peut être subdivisé en trois catégories : (1) le « noyau dur » (« *deep*

(*normative*) core ») ou les axiomes fondamentaux (ontologiques et normatifs), (2) « noyau mou » (« *near (policy) core* ») constitué des stratégies et instruments de politiques envisagés pour atteindre le noyau dur et (3) des « aspects secondaires » comprenant une multitude de décisions instrumentales et d'informations nécessaires pour mettre en œuvre le cœur de la politique. Ces trois catégories sont rangées selon un ordre décroissant de résistance au changement. Dans un *sous système politique*, il existe généralement 2 ou 3 grandes coalitions de cause et il serait absurde de penser que tous les membres d'une coalition partagent entièrement le même « système de croyance » (Sabatier et Jenkins, 1993). Par ailleurs, les « coalitions de cause » se caractérisent par leurs capacités différenciées à mobiliser des ressources de natures diverses dans la compétition avec les autres coalitions de cause. Sabatier (2007) propose les ressources suivantes : autorité formelle légale de prendre les décisions, l'opinion publique, l'information, les « troupes mobilisables », les ressources financières et les leaders compétents. Enfin, ces coalitions adoptent des stratégies différentes qui peuvent déboucher sur des conflits : des courtiers politiques (« *policy brokers* ») jouent alors un rôle particulier de médiation et contribuent à forger des compromis en atténuant les situations de conflit. Les produits de ce processus de compétition entre coalitions sont des programmes ou mesures de politiques (« *outputs* ») qui auront plus ou moins d'impacts et d'effets.

A l'extérieur du *sous-système politique*, deux grands groupes de variables influencent et conditionnent la compétition entre les différentes *coalitions de cause*:

- Le premier groupe rassemble des variables jugées stables sur la longue durée telles que les caractéristiques basiques du problème, la distribution des ressources naturelles, les valeurs socioculturelles, la structure sociale et les règles constitutionnelles.

- Le second groupe est constitué de variables plus dynamiques telles que les changements de conditions socio-économiques, les changements d'opinion publique, les changements de coalitions gouvernementales et les décisions des autres sous systèmes politiques.

Le premier groupe de variable constitue la structure globale qui conditionne les modalités de prise de décision publique (niveau de consensus pour la prise de décision publique, ouverture du système politique). Le second groupe de variables définit les contraintes et les ressources disponibles à court terme pour les différentes coalitions.

1.2. Hypothèses d'explication de changement de politique publiques

Pour expliquer un changement de politique, Sabatier (2007) évoque plusieurs pistes. Les changements peuvent, selon lui, venir de chocs externes au sous-système, mais également de chocs internes (qui questionnent les croyances de la coalition dominante. Enfin dans certains cas, le changement peut se faire par des « accords négociés » dans le cas où aucun choc interne ou externe ne vienne modifier les croyances ou les équilibres entre coalitions.

Il formule également plusieurs hypothèses concernant les facteurs explicatifs des changements de politiques publiques qui concernent d'une part le rôle des facteurs externes et des ressources politiques des différentes coalitions en présences, d'autre part les processus d'apprentissages au sein des coalitions et des sous systèmes de politique. En effet, les facteurs externes jouent un rôle s'ils se combinent à des évolutions internes du sous système avec des modifications dans la structure des coalitions. Ainsi, les apprentissages fondés sur l'information technique et scientifique jouent souvent un rôle, en particulier dans les processus concernant les systèmes naturels.

1.3. Méthodologie

Afin d'analyser l'émergence du PPSE au Costa Rica en mobilisant le cadre d'analyse de l'ACF, nous avons reconstitué, à partir de la bibliographie disponible, les évolutions des

politiques publiques affectant les espaces forestiers en caractérisant leurs objectifs et leurs instruments. L'analyse de ces évolutions nous ont permis d'identifier des grandes périodes caractéristiques d'une orientation majoritaire des politiques publiques envers le milieu forestier et de mettre en lumière les principes cognitifs qui les sous-tendaient.

A partir de l'analyse factuelle de l'évolution des politiques, nous avons défini un sous-système politique pertinent pour comprendre l'évolution des politiques forestières sur le temps long. Nous avons retenu le sous-système politique : « usage et gestion des espaces forestiers » qui comprend des acteurs issus de trois principaux secteurs qui ont influencé et influencent l'usage des espaces forestiers et leurs politiques : le secteur agricole, le secteur forestier et le secteur environnemental.

Nous avons alors identifiés de proche en proche par entretiens successifs une trentaine d'acteurs de ces différents secteurs impliqués dans le processus politique au sens large: institutions publiques (politiciens, fonctionnaires/professionnels), organisations professionnelles et de la société civile (représentants), organisations académiques (chercheurs/experts).

Sur la base d'entretiens qualitatifs auprès de ces acteurs, nous avons analysé les processus de décisions publiques ayant conduit aux changements de PP et en particulier à l'adoption du PPSE en cherchant pour ces différents acteurs à :

- caractériser leurs rôles dans les processus politiques ainsi que leurs intérêts, leurs perceptions, leurs positions, leurs arguments et leurs stratégies ;
- identifier leurs relations avec d'autres acteurs et identifier/caractériser les coalitions de cause auxquelles ils appartiennent ;
- identifier les ressources disponibles et mobilisés par ces acteurs et les coalitions
- identifier les évolutions significatives du contexte international et national qui ont modifié les ressources et les stratégies des coalitions.
- identifier les études et documents clés qui ont été support d'apprentissages pour les acteurs et les coalitions;

Enfin, nous avons confronté les informations de ces entretiens avec la littérature disponible et synthétisé les résultats en utilisant la grille d'analyse de l'ACF.

2. RESULTATS : NAISSANCE ET EVOLUTION DU PPSE

Nous présenterons en premier lieux les résultats de l'analyse de l'évolution des politiques publiques dans le domaine forestier, puis, après avoir caractérisé les principales *coalitions de causes* du sous système politique « usage et gestion des espaces forestiers », nous analyserons l'évolution de ces coalitions sur le temps long. Enfin nous analyserons le processus spécifique d'adoption du PPSE et son évolution depuis sa mise en place en 1996.

2.1. Evolution des politiques forestières et visions de la forêt

L'analyse des politiques concernant l'usage et la gestion des forêts sur le temps long (de 1940 à nos jours) permettent de mettre en évidence 4 grandes périodes marquées des types d'instruments de PP (tableau 1). Chaque grands types d'instruments sous tendent une vision dominante des espaces forestiers.

- Les années 40-60 sont marquées par la vision dominante que la: « forêt est un espace vide », un espace non productif, et se traduit par l'absence de politiques forestières.
- les années 70-80 sont marquées par la vision dominante que la « forêt est un espace productif » qui est en danger, et l'émergence de politiques forestières visant à promouvoir la reforestation à travers des replantations grâce à des incitations financières spécifiques
- les années 90 consacrent une l'évolution vers une nouvelle vision de la forêt comme un « espace fournisseur de biens et services à la société » et l'émergence du PPSE visant à favoriser la reforestation et la conservation des forêts grâce à un système de Paiements pour Services Environnementaux (PSE).

*Changement climatique et innovations dans les instruments de politique publiques :
le cas du Programme de Paiements pour Services Environnementaux au Costa Rica
Le Coq J.F., Pesche D., Legrand T., Saenz F.*

- les années 2000 sont marquées par une reconnaissance croissante du rôle de fournisseur de services de l'écosystème forestier, la consolidation du PPSE et la diversification de ses bénéficiaires.

Ainsi, le choix du PPSE apparaît au-delà d'une nouvelle orientation de la PP comme un changement cognitif de la perception de l'espace forestier et des instruments pour en réguler la gestion. Il ne s'agit plus de soutenir la reforestation pour les ressources en bois qu'elle représente en favorisant la replantation mais de rémunérer les SE que la forêt procure à la société en favorisant non seulement la plantation mais aussi le maintien des couverts forestiers.

Tableau 1. : Politiques forestières costariciennes et ses instruments de 1940 à nos jours

Période	Vision dominante	« Policy output »		
		Loi forestières	instrument de politique publique forestière	Orientations politiques
40-60	« forêt = espace vide »		Pas d'instruments	
70-80	« Forêt = espace productif »	1969 : 1 ^{ère} loi forestière (n°4465)	1979 : réduction de l'impôt sur les bénéfices (IRR)	Reforestation par replantation
		1986: 2 nd loi forestière (n°7032)	1986: Certificat de crédit forestier (CAF) ¹ 1988 : Certificat de crédit forestier payé en par avance (CAFA) ² 1988: Fond de développement forestier (FDF) ³	Reforestation par plantation Promotion plantation d'arbres dans systèmes agro-forestier
90	« Forêt = fournisseur de biens et services »	1990 : 3 ^{ème} loi forestière (n°7174)	1992 Certificat de crédit forestier pour gestion forestière (CAFMA) ⁴ 1995 : Certificat de protection forestières (CPB) ⁵	Réduire déforestation par amélioration des pratiques d'exploitation Protéger forêts existantes
		1996 : 4 ^{ème} loi forestière (n°7575)	Programme de Paiement pour Service Environnemental (PPSE)	Conservation Reforestation, Pratiques d'exploitation
2000	« Ecosystème (forestiers) fournisseurs de services »		idem	Conservation Reforestation Régénération naturelles

NB : * : % du territoire national (FONAFIFO)

Légendes : 1: CAF="Certificado de Abono Forestal"; 2: CAFA="Certificado de Abono Forestal por Adelantado"; 3: FDF="Fondo para el Desarrollo Forestal"; 4: CAFMA = "Certificado de Abono Forestal por Manejo del Bosque"; 5: CPB="Certificado de Protección del Bosque".

Sources: entretien acteurs (2008 – 2009) et Camacho et al (2000)

2.2. Les coalitions de cause autour des espaces forestiers

L'analyse des discours et des positions des différents acteurs du sous système permettent d'identifier 3 grandes coalitions de cause autour de l'objet « espace forestier ». Si aujourd'hui elles se mélangent et évoluent (voir partie 3.2.), on peut néanmoins les caractériser de la manière suivante (tableau 2) :

- la coalition « agricole » qui considère la forêt comme un espace vide qu'il faut mettre en valeur ; cette coalition est constituée par les institutions agricoles (agriculture et élevage), les agronomes, les politiciens issus du monde de la production agricole, et les organisations de producteurs (pour le moins dans leur vision des années 40-80). Elle est globalement favorable à l'absence de politique forestière spécifique et toute interdiction de changement d'usage des espaces forestiers.

*Changement climatique et innovations dans les instruments de politique publiques :
le cas du Programme de Paiements pour Services Environnementaux au Costa Rica
Le Coq J.F., Pesche D., Legrand T., Saenz F.*

- la coalition « forestière » qui considère la forêt comme un espace productif pour la production de bois; cette coalition compte les institutions forestières ??, les ingénieurs forestiers, des politiciens liés aux forestiers, les entreprises de production forestière et l'industrie du bois, et leur organisations professionnelles. Cette coalition est globalement favorable à tout dispositif permettant de maintenir et développer les ressources forestières du pays pour pouvoir en faire un usage (vente, industrie de transformation)
- la coalition « environnementale » qui considère la forêt comme un écosystème riche en ressources naturelles et qu'il convient de préserver afin conserver la biodiversité animale et végétale qu'elle recèle. Cette coalition est constituée des fonctionnaires des institutions publiques environnementales, d'organisations écologiste de la société civile, d'ONG,... Elle est globalement favorable à l'absence d'exploitation des forêts et à la restauration des écosystèmes forestiers.

Tableau 2 : Système de croyance des grandes « coalitions de cause »

	Agricole	Forestier	Environnemental
Vision de la forêt	« La forêt est un espace vide / « le développement passe par l'usage productif agriculture/élevage »	« La forêt est un espace productif (bois) »	« la forêt est un écosystème riche en ressources naturelles »
Nature du problème (réduction du couvert forestier)	N'est pas un problème	Réduction des ressources (bois) disponibles	Dégradation des ressources naturelles (habitat pour la biodiversité)
Cause du problème	-	Extension agricole	Extension agricole ET mode d'exploitations forestières (coupe rase)
préférences politiques	Pas de régulation particulière dans le domaine forestier	- Appui à la reforestation comme plantation productive (espèce exogène) - Pas d'interdiction de couper les arbres et exploitation forestière (durable)	- Appui à la reforestation comme restauration (plantation espèce native, régénération naturelle) - appui à la conservation et non exploitations des forêts (assimilé à destruction) / au plus récupération bois mort
Acteurs principaux	- Organisation de grands producteurs (<i>Camaras</i>) - Interprofessions - Certaines organisations de petits producteurs - Fonctionnaires / techniciens MAG - Agronome (années 50) - Economistes agricoles	- Grands Entrepreneurs forestiers, - scieries et industriels du bois - organisations forestières et CCF - Ingénieurs forestiers - Economistes forestiers	- Organisations conversationniste, écologiste et environnementalistes - ONG, associations internationales - Biologiste/écologiste/ - Economistes environnementaux

Sources : auteurs sur la base des enquêtes 2008-2009

Partant de cette caractérisation des grandes coalitions de cause du sous système, le PPSE peut être compris comme un compromis entre deux grandes coalitions de cause : les forestiers et les environnementalistes. En effet, la politique de PPSE s'appuie sur une vision de forêt « producteur de bien ET de services environnementaux » ce qui fait le lien entre la vision de la coalition forestière « Forêt = Biens » et la vision de la coalition environnemental « forêt = ressources naturelles »

2.3 Evolution des coalitions de cause et politiques forestières

La mise en perspective de l'évolution des politiques forestières et d'événements politico institutionnelles marquants, permettent de montrer des évolutions dans l'équilibre des forces entre les différentes coalitions de causes (tableau 3).

*Changement climatique et innovations dans les instruments de politique publiques :
le cas du Programme de Paiements pour Services Environnementaux au Costa Rica
Le Coq J.F., Pesche D., Legrand T., Saenz F.*

Durant la période 1940 – 1960, la coalition « agricole » domine en l'absence de structuration des autres coalitions alors inexistante. Le Costa Rica des années 40 est un pays agricole et les gouvernements ont pour orientation de développer l'économie et la diversifier à partir des productions agricoles (Molina et Palmer, 2000). Ils dotent le pays en institutions spécifiques : le ministère de l'agriculture et d'industrie (1949) puis le Ministère de l'Agriculture et de l'Elevage (MAG) créé en 1960 ainsi que de nombreuses institutions telles que l'Institut des Terres et de la Colonisation (ITCO), le Conseil National de la Production (CNP). Ces institutions sont chargées de promouvoir l'intensification des productions traditionnelles (café et banane) et de développer de nouvelles productions (élevage bovin et canne à sucre). Ils encouragent l'extension de l'agriculture au détriment des forêts alors abondantes. Les principaux acteurs de cette coalition sont alors les élites politiques (souvent issues des familles vivant du négoce agricole), les nombreux fonctionnaires des institutions du secteur agricole, les agriculteurs et éleveurs ainsi que les organisations de représentation agricole comme la chambre nationale d'agriculture.

Tableau 3 : Evolution des politiques forestières et des coalitions dominantes

	40-60	70-80	90	2000
Politiques forestières	Pas de politiques spécifiques	Politique de reforestation / (encouragement aux plantations)	Politique de PPSE (modalités reforestation, conservation, plantation)	Politique de PPSE (modalités conservation, reforestation agroforesterie, régénération)
Coalitions dominantes	Agricole / élevage	Forestière / Agricole	Forestière / environnementale	Environnementale / forestière
Evénements marquants pour les différentes coalitions				
Agricole	1960 Création du MAG et nombreuses institutions publiques (ITCO, CNP)	-Retrait de l'Etat -Création Organisation paysannes contestataires	- Annulation des politiques d'appui à la production et des institutions du secteur	-Forte rotation ministre agriculture - Atomisation mouvement organisations
Forestière	Inexistant	- Création DGF (dans le MAG) - Développement Organisations forestières	1995- Inclusion DGF dans le MINAE - Autonomisation Fonafifo Création CCF	Affaiblissement CCF Limite de ONF
Environnementale	40 : Premières dénonciation de dégradation des ressources naturelles 1945 premières aires forestières protégées 1955 : officialisation des Parcs Nationaux	1977 : Création du Service des Parcs Nationaux 1988 Création du MIRENEM 1 ^{ers} mouvements environnementalistes	1995 MINAE Développement organisations écologistes Intensification des mouvements écologistes	2008 MINAET Développement organisations écologistes et campagnes écologistes

Sources : Auteurs à partir des entretiens (2008,2009) et Molina et Palmer (2000), Steinberg (2001), Edelman (2005)

La période des années 70 et 80 voit l'émergence et le renforcement de la coalition forestière. Les ressources forestières ayant fortement diminué lors des décades précédentes du fait d'une déforestation rapide, le thème de la déforestation entre dans l'agenda politique. Une première loi forestière est adoptée en 1969, elle vise à promouvoir la reforestation du pays et crée une Direction General de la Foret (DGF) au sein du MAG chargée de mettre en place cette politique. Les aides financière qui découlent de cette politique suscitent le développement du secteur. En effet, grâce à la réduction sur les bénéfices (IRR) de 1979, de grandes entreprises privées investissent dans les plantations forestières puis, avec la diversification des instruments (les CAF en 1986 et les CAFA en 1988), se développe renforce un tissu de petits propriétaires forestiers. De nombreuses organisations forestières sont alors créées dans tout le pays.

*Changement climatique et innovations dans les instruments de politique publiques :
le cas du Programme de Paiements pour Services Environnementaux au Costa Rica
Le Coq J.F., Pesche D., Legrand T., Saenz F.*

Parallèlement, la coalition environnementale émerge avec les premières protestations massives environnementales, comme celle contre la American Aluminium Company (ALCOA) en 1970, la création des premières organisations environnementalistes nationales comme Ascona (Steinberg, 2001), la constitution du Services des Parcs Nationaux (SPN) en 1977 (comme direction du MAG) et la création en 1988 du premier Ministère de Ressources Naturelles et Ressources Minières (MIRENEM) regroupant les différentes institutions de caractère environnemental.

La période des années 90 voit le renforcement des deux coalitions forestières et environnementales. Les années 90 voient en effet le développement d'organisations faitières représentatives des forestiers telles que la Chambre Costaricienne Forestière (CCF), créée en 1994 et représentant principalement les entreprises forestières et industriels du bois, ainsi que Plateforme National des Forestiers Paysans (JUNAFORCA) créée en 1991 et représentant les petits paysans forestiers. Par ailleurs, dans le champ environnemental, les institutions sont réformées et consolidées en 1995 avec la création d'une part du Système National des Aires de Conservation (SINAC) qui regroupe la DGF, le SPN et la direction générale de la vie sauvage et d'autre part du Ministère de l'Environnement et de l'Energie (MINAE) en 1995 qui devient l'institution responsable de la définition et de la mise en œuvre des politiques de développement durable. Enfin, les organisations écologistes se développent et la Fédération Nationale des conversationnistes du Costa Rica (FECON) est créée en 1992.

La période des années 2000 est marquée par le développement de la coalition environnementale. En effet, le nombre des organisations environnementales se développe dans le pays. Le MINAE se voit adjoindre des compétences en télécommunication et devient le MINAET. La coalition forestière connaît un affaiblissement avec la CCF qui perd de son pouvoir suite à des problèmes de gouvernance et de leadership alors que l'Office National des Forêts peine à la remplacer dans sa fonction de représentant du monde forestier.

Ainsi, l'évolution sur la longue période des politiques forestières et l'émergence du PPSE s'inscrit dans le passage progressif de la domination d'une coalition agricole dans les années 40-60, à une coalition forestière dans les années 70-80 puis à une coalition environnementale.

2.4. Evolution du contexte et des équilibres entre des coalitions de cause

L'analyse de l'évolution du contexte international et national permet de mettre en perspective l'évolution des coalitions dominantes sur la longue période (tableau 4).

Tableau 4 : Contexte, conditions socio-économiques, orientations politiques globales et évolution des coalitions de cause au Costa Rica de 1940 à nos jours

	40-60	70-80	90	2000
% de couverture forestière	75 % en 1940 53% en 1961	31% en 1977 26% en 1984	21% en 1987 42% en 1997	47% en 2000 51 % en 2005
Contexte international	Extension marché internationaux	Choc pétroliers Guerre régionale	Paix régionale Négociation OMC Sommet de rio	Mise en place du protocole de Kyoto Crise alimentaire
Conditions socio-économiques	Agriculture, principal secteur de l'économie (emploi et exportations)	Crises budgétaires	Recettes tourisme dépasse exportations agricoles	Croissance Tourisme et services
Orientation de politique globale	- Intensifier et étendre l'agriculture comme moteur du développement	- Rigueur PAS	- Diversifier l'économie sur la base d'avantages comparatifs et IDE (service)	- Développer l'économie de service en s'appuyant sur une image verte

Sources : Auteurs à partir des entretiens (2008,2009) et Molina et Palmer (2000), Steinberg (2001)

Ainsi, les années 40-60 s'inscrivent dans un contexte d'après seconde guerre mondiale et de développement de la demande des marchés internationaux et nationaux en matière de produits agricoles. L'agriculture est le premier secteur de l'économie et le modèle de développement dominant de développer ce secteur comme moteur du développement national avec un fort engagement de l'Etat.

Les années 70, sont marquées par les chocs pétroliers et les crises sur les marchés agricoles internationaux, ils remettent en cause le modèle de développement précédent. Le Costa Rica entre en crise budgétaire et adopte les solutions du consensus de Washington (Plans d'Ajustements Structurels – PAS). Ce choc marque le début de l'affaiblissement de la coalition agricole. Toutefois, du fait du conflit régional, l'appui massif de la coopération US permet encore de maintenir quelques appuis aux secteurs.

Les années 90, avec la fin du conflit armé dans la région et la fin de la coopération nord américaine dans le domaine productif achève d'affaiblir la coalition agricole. De surcroît, la transition économique vers de nouveaux secteurs a commencé. Le modèle de sortie de crise est celui de la libéralisation de l'économie et des échanges, le développement d'une économie sur la base des avantages comparatifs en attirant les Investissements directs étrangers dans les services et l'industrie. Si sur la scène internationale le thème de l'environnement prend de l'ampleur avec la conférence de Rio 1992, sur la scène nationale, le tourisme qui s'appuie principalement sur une image environnementale (parcs nationaux, paysage, plages, biodiversité,) devient un secteur important de l'économie costaricienne ce qui rapproche l'environnement du cœur du développement économique du pays.

Les années 2000 voient un recentrage global de la stratégie de développement nationale autour de l'environnement, considéré comme un avantage comparatif du pays, et se traduisant par une stratégie de croissance de l'économie des services valorisant l'image verte du pays.

L'analyse du contexte, de l'état des ressources naturelles, des conditions socio-économiques montre que l'adoption du PPSE intervient précisément à un moment de basculement entre deux modèles de développement économique : la fin d'un modèle basé sur le développement agricole et l'émergence d'un modèle basé sur le développement des services. En outre, cette analyse montre que l'évolution des coalitions dominantes est affectée par des variables externes au sous-système politique tels que 1) l'évolution de la structure globale de l'économie du pays (réduction du poids de l'agriculture, développement du tourisme basée sur l'image verte du pays), 2) l'évolution des ressources naturelles (réduction des forêts de 75% en 1940 à 21% en 1987), 3) les grands événements économiques et géopolitiques internationaux (chocs pétroliers de 73 et la guerre régionale en Centromérique des années 80) et leurs effets sur le contexte socio-économique national (crises budgétaire des années 80 et fin de la coopération américaine massive dans les années 90).

2.5. Adoption du PPSE : fenêtre d'opportunité et ressources des coalitions

L'analyse du processus politique sur le temps court (1990-1996) permet préciser le positionnement des acteurs des coalitions et leurs ressources au moment clé de la formulation et de l'adoption rapide du PPSE.

Dans le contexte de réduction budgétaire du début des années 90, les acteurs du secteur forestier commencent à prendre conscience de la difficulté croissante à obtenir des aides du budget national et cherchent des solutions alternatives de financement des politiques d'appui au secteur. Dans ce contexte, le sommet de la terre Rio de 1992 et les perspectives de mise en place de mécanismes de compensation pour la mitigation des émissions de gaz à effet de serre dans le cadre de la lutte contre le CC (futur protocole de Kyoto de 1997) sont

*Changement climatique et innovations dans les instruments de politique publiques :
le cas du Programme de Paiements pour Services Environnementaux au Costa Rica
Le Coq J.F., Pesche D., Legrand T., Saenz F.*

interprétés par les acteurs de cette coalition comme une opportunité de source de financement alternatif pour financer les aides au secteur forestier.

Dans le monde académique, le début des années 90 voient le développement de nombreuses études en écologie, biologie et dans la récente discipline de l'économie écologique. Sous l'impulsion du Centre d'Etude Tropical, de nombreuses études sont mises en œuvre au Costa Rica et commencent à démontrer la valeur économique de l'environnement. En 1994, à l'occasion du 3ème congrès international d'économie écologique organisée au Costa Rica par l'Université Nationale, l'importance économique de l'environnement et la notion émergente de service rendu par les écosystèmes commence à se diffuser plus largement au sein des élites.

Dans le monde du développement, au début des années 90, des projets locaux de conservation et de reforestation (comme le projet Boscosa dans la région de Osa) expérimentent des systèmes contractuels de paiements aux propriétaires fonciers pour lutter contre la déforestation.

Alors qu'un nouveau projet de loi forestière est en cours de formulation, un événement externe au sous système politique - la signature en 1995 par le ministre de l'économie d'un accord visant à supprimer les subventions au secteur productif dans le cadre des accords de l'OMC et des PAS, met en péril les instruments d'appuis existants au secteur forestier assimilables à des subventions.

René Castro, Ministre de l'Environnement nouvellement nommé suite aux élections présidentielles de 1994 est saisi du sujet. Il nomme alors une commission pour réfléchir à la nouvelle politique. Dans le cadre d'un forum intitulé « De la forêt à la société » en 1994, il introduit l'idée que la forêt fournit non seulement des biens mais surtout des services à la société ce qui justifie l'appui à ce secteur. L'idée d'un programme de paiements pour services environnementaux se cristallise alors rapidement. Les bases qui permettent la mise en place du PPSE sont incluses dans la 4ème loi forestière à savoir la reconnaissance de la production de SE par les forêts et les plantations, la définition d'un mécanisme de financement à travers l'impôt sur les combustibles et la création d'une nouvelle institution (FONAFIFO) chargée de mettre en place et gérer ce nouveau programme. La loi est rapidement adoptée par l'assemblée nationale en 1996.

L'analyse de la participation des différents acteurs à l'élaboration du PPSE et l'analyse des ressources de politique en 1995 permettent de comprendre son adoption rapide et ses orientations initiales (tableau 5). En effet, l'analyse du processus de définition et d'adoption montre une participation faible de la coalition agricole alors mobilisée autour des questions de libéralisation ainsi que de la grande majorité des acteurs de la coalition environnementale. Par ailleurs, elle souligne l'importance des ressources de la coalition de cause forestière au moment de l'élaboration et de l'adoption du PPSE. Ainsi, la gouvernance du PPSE a-t-elle été confiée au FONAFIFO contrôlé par des ingénieurs forestiers et la coalition forestière, les premières modalités de PPSE reprennent les mêmes orientations que les instruments préexistants.

Ainsi, la naissance et l'adoption du PPSE s'appuie sur 3 éléments:

- une fenêtre d'opportunité constituée par la menace de suppression des aides au secteur forestier, et l'opportunité de nouveaux financements sur la scène internationale,
- un entrepreneur politique (le nouveau ministre de l'environnement) qui s'approprie et popularise la notion de SE et de PSE naissante dans les forums académiques
- une coalition de cause en position dominante et dotée de ressources politiques importantes (la coalition forestière) et qui la première a mobilisé le concept de SE comme une ressource rhétorique pour justifier la pérennité des appuis au secteur forestier.

*Changement climatique et innovations dans les instruments de politique publiques :
le cas du Programme de Paiements pour Services Environnementaux au Costa Rica
Le Coq J.F., Pesche D., Legrand T., Saenz F.*

Tableaux 5 : Positions des acteurs, implications et ressources des coalitions de cause en 1995

Coalition de cause		Agricole		Forestière		Environnementale
Groupes d'intérêts		Grands exploitants agricole	Petits producteurs	Petits forestiers	Entrepreneurs forestiers et industriels du bois	Conversationnistes, environnementalistes et écologistes
Représentants		CNA	Mesa Nacional campesina	Junaforca	CCF	FECON
Implication dans le débat sur la loi forestière		Très faible	Faible	Moyenne	Forte	Moyenne
Ressources	Institutionnelle	Forte (alliance avec MAG)	Faible (conflit avec MAG)	Moyenne (Alliance conflictuelle avec MIRENEM)	Forte (Alliance avec MINEREM)	Moyenne (Alliance conflictuelle avec MIRENEM)
	Organisationnelle	Forte (mais peu mobilisé)	Limité (atomisation)	Limité (JUNAFORCA)	Forte (leadership et représentativité)	Limité (unité balbutiante)
	Politique	Forte	Faible	Faible	Forte	Limité
	Technique	Abondante (mais pas sur le thème)	Limité	Limité	Abondante (Economiste, juriste, ingénieur forestier)	Abondante (biologiste)
	Opinion publique	Peu favorable (grand producteur pollue)	Favorable (petit producteur n'affecte pas ressources naturelle)		Mitigé (forestier destructeur / gestionnaire de forêt)	Favorable
	Financière	Importante (mais pas orienté sur le thème)	Limité (ONG)	Limité (ONG)	Importante (coopération internationale)	Moyenne (ONG-coop international)

Sources: auteurs d'après entretiens aux acteurs (2008-2009)

2.6. Evolution du PPSE : consolidation et réorientations

Depuis sa création en 1996, le PPSE s'est consolidé et a connu des évolutions. Les principales évolutions sont la suppression des modalités de PSE pour gestion forestière (impliquant des coupes de la forêt) et la mise en place des nouvelles modalités pour l'agroforesterie et la régénération (figure 2). On constate également une concentration des ressources sur la modalité de conservation qui représente environ 80% des montants alloués entre 1997 et 2003 (Minae, 2005)

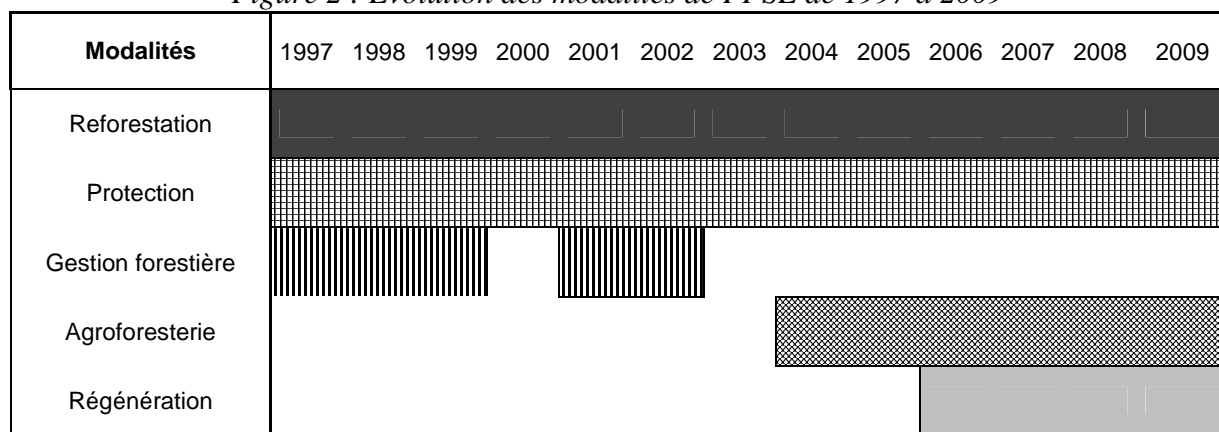
L'analyse des évolutions de coalitions de cause, de leurs ressources respectives et des processus d'apprentissage permettent d'éclairer ses évolutions.

Alors que la coalition forestière était dominante dans les années 90, celle-ci connaît un affaiblissement progressif à la fin des années 2000. Deux processus permettent d'expliquer cet affaiblissement. D'une part, le changement de direction au sein du CCF, qui réaffirme une position moins consensuelle et plus affairiste (intérêts particuliers), affaiblit la structure qui fédérait au milieu des années 90 la grande majorité des acteurs privés du secteur. En outre, l'ONF qui devait être en charge de coordonner le secteur ne parvient pas à s'imposer comme son porte parole. Enfin, au sein même de cette coalition, les idées évoluent et une partie des forestiers (ingénieurs forestiers) progressivement sont plus sensibles à la production de services que la production de bien.

*Changement climatique et innovations dans les instruments de politique publiques :
le cas du Programme de Paiements pour Services Environnementaux au Costa Rica
Le Coq J.F., Pesche D., Legrand T., Saenz F.*

Face à cet affaiblissement, la coalition environnementaliste, elle, se renforce. Les groupes environnementalistes qui étaient peu organisés et fédérés en 1995 se sont renforcés à l'occasion de campagnes locales aux cours desquelles elles ont construit des alliances internationales (Greenpeace par exemple dans la région de Osa). A la fin des années 90, elles multiplient les dénonciations environnementales notamment en matière de gestion forestières. Partant de conflit contre des projets forestiers de grande envergure dans la zone de Osa, ils dénoncent en particulier la corruption, la mauvaise application des plans de gestion forestière. Fort d'une expertise pluridisciplinaire leur permettant de démontrer ses problèmes, ils développent une vaste campagne de communication à la fin des années 90 visant notamment à exclure du PPSE la modalité de « gestion forestière ». Profitant en outre d'un changement de gouvernement et de ministre de l'environnement, la modalité de gestion forestière du PPSE est tout d'abord gelée puis définitivement supprimée.

Figure 2 : Evolution des modalités de PPSE de 1997 à 2009



source : auteurs à partir des rapports de Fonafifo (diverses années)

Par ailleurs, la notion de SE initialement peu connue devient une notion de plus en plus reconnue et le programme costaricain mis en exergue comme une référence en la matière, avec la multiplication des rapports internationaux (processus du MEA) et articles scientifiques sur le sujet. Les études cherchant à mesurer les SE se multiplient et de nouveaux acteurs s'approprient cette notion pour défendre leurs intérêts. C'est en particulier le cas au début des années 2000, où des fonctionnaires du SINAC, des organisations de petits producteurs forestiers et paysans et un groupe de chercheurs du CATIE, avec l'appui d'un nouveau ministre de l'environnement parviennent à introduire une modalité de PSE pour les systèmes agro forestiers au nom de la lutte contre la pauvreté. De même, la modalité d'appui par la régénération naturelle témoigne d'une appropriation du concept par d'autres acteurs en particulier les éleveurs, puisque la régénération forestière s'applique généralement à des espaces qui avaient été défrichés pour l'élevage.

Néanmoins le maintien d'un tel programme sur la durée, par delà des changements gouvernementaux et des débats qu'il a suscité, interroge. En effet, si FONAFIFO souligne le succès du PPSE en terme d'efficacité (augmentation de la couverture forestière depuis 1997 et 2005), d'efficience (frais administratifs peu élevés), et de popularité (plus de demandes de la part de bénéficiaires que de capacité de financement), le PPSE a néanmoins fait l'objet de débat, en particulier, quant à son additionalité, la pérennité de ces effets, son cout, ses effets en termes de lutte contre la pauvreté,....

Il nous semble que les raisons de cette durabilité peuvent être éclairées par l'analyse des coalitions de cause et des processus d'apprentissage. En effet, pour avoir été l'un des premier pays à formellement mettre en place un programme national de PSE, ce programme a reçu une attention forte de la part du monde académique et de la coopération internationale. La médiatisation du cas a notamment été faite par quelques experts du

département environnement de la Banque mondiale dans le monde du développement qui en ont fait un étendard (même si elle a questionné notamment l'impact sur la pauvreté). Aussi, l'importance des études et de cette médiation constitue finalement une ressource importante pour la coalition forestière qui contrôle partiellement l'outil. Ainsi en dépit des critiques externes ou internes, les gouvernements successifs n'ont pas remis en cause cet instrument politique qui actuellement contribue à renforcer l'image recherchée d'un pays en « paix avec la nature ». Le caractère innovant (du moins dans un premier temps au niveau rhétorique) a donc été une ressource indéniable pour la continuité de l'instrument.

3. DISCUSSION: LES CONDITIONS D'EMERGENCE ET D'EVOLUTION DES POLITIQUES PUBLIQUES

Nous revenons ici sur les principales hypothèses énoncées par Sabatier (Sabatier et Jenkins-Smith, 1993 et Sabatier, 2007) concernant le changement de PP pour les discuter à la lueur de l'analyse de l'évolution des politiques forestières au Costa Rica et de l'adoption et l'évolution du PPSE.

3.1. Les conditions d'émergence de nouvelle de politique

En premier lieu, nous pouvons considérer que l'adoption du PPSE peut être interprétée comme un changement de politique majeur dans la mesure où il instaure un nouveau paradigme d'action publique en passant d'une logique de subvention publique à un secteur productif à la logique d'un paiement par des bénéficiaires de Services (Environnementaux) à des acteurs garantissant la fourniture de ces services, même si ce paiement est indirect par le biais de taxes sur les carburants.

3.1.1. Processus de changement et coalitions

Sabatier (2007) distingue deux processus de changement majeur de politique : (1) le remplacement d'une coalition par une autre et (2) une coalition minoritaire gagne du pouvoir mais ne peut pas induire un changement radical de politique : cela l'oblige alors à construire des alliances conjoncturelles pour essayer de changer la politique.

L'évolution de la politique forestière au Costa Rica et l'émergence du PPSE montre qu'elle s'inscrit dans une logique tendancielle de longue durée de remplacement progressive d'une coalition dominante par une autre dans le sous système politique « usage et gestion des espace forestier ». Néanmoins, on ne peut considérer qu'une réelle alliance conjoncturelle entre coalition forestière / environnementale au moment de l'adoption a eu lieu, puisque les principaux représentants des mouvements environnementalistes n'ont pas été associés à la construction de la loi mais était globalement en accord avec son esprit. Toutefois, aujourd'hui, les acteurs de la coalition environnementale reconnaissent l'intérêt du PPSE, même si certain en critique les applications et les modalités. En effet, tous reconnaissent l'avancée qu'a permis ce programme dans les relations qu'entretient la société costaricaine avec son environnement. Il convient toutefois de souligner que le programme s'appuie sur un compromis entre les acteurs des deux coalitions, notamment au sein des institutions publiques, puisque si la gouvernance du PPSE a été confiée à FONAFIFO (contrôlé par la coalition forestière), le SINAC (reflétant les intérêts de la coalition environnementale) joue un rôle important dans le dispositif puisqu'il était chargé de recevoir les demandes des bénéficiaires puis de définir des zones prioritaires d'application du PPSE.

3.1.2. Importance des ressources et des événements extérieurs

Nos analyses confirment l'importance des ressources politiques dans la compétition entre coalitions, énoncé par Sabatier et Jenkins-Smith (Sabatier et Jenkins-Smith, 1993). En effet, nous montrons qu'au moment de la définition du PPSE les ressources politiques de la coalition forestière étaient les plus importantes. Si il est difficile de démontrer l'existence d'une coalition large pro-PSE entre Forestier/Environnementaliste au début des années 90, il apparaît néanmoins que sous l'impulsion de Renée Castro, comme « policy broker », l'utilisation du concept de SE et de PSE a permis de faire rejoindre les intérêts de ces deux coalitions. Si dans un premier temps, l'usage de la notion SE a principalement joué un rôle pour les forestiers de justification rhétorique pour maintenir les appuis publiques au secteur qui préexistaient, cette notion a progressivement été incluse dans le système de croyance des acteurs de cette coalition qui en ont fait un étendard.

Sabatier estime également que les changements majeurs dans la distribution des ressources politiques sont en général le produit d'événements extérieurs au *sous-système politique* et largement extérieur aux activités des coalitions (Sabatier et Jenkins-smith, 1993). Cette hypothèse se vérifie dans le cas de l'émergence du PPSE. En effet, deux événements extérieurs au système ont influencé l'émergence du PPSE : la signature par le ministre de l'économie d'un accord rendant caduque les instruments d'appui au secteur forestier et la tenue sur la scène international du sommet de Rio puis les discussions sur le climat (Kyoto). Toutefois, ces événements n'ont pas nécessairement modifiées les ressources politiques des coalitions qui préexistaient mais plutôt donné l'occasion de modifier leurs ressources rhétoriques avec l'appui d'acteurs du monde académique. Par ailleurs, le changement de gouvernement en 1994, et l'arrivée d'un nouveau ministre de l'environnement, qui était en lien avec les différentes coalitions, peut également être considéré comme un événement « extérieur » qui a été déterminant dans l'adoption du PPSE.

3.1.3. Au delà des ressources et évènements extérieurs

Sabatier (2007) propose l'hypothèse suivante sur le changement de politique (n°2 - révisée) : des perturbations externes importantes sont nécessaires mais pas suffisantes pour expliquer des changements de « *policy core* » d'un programme de gouvernement. Il souligne que les opportunités offertes par un changement de conditions ne sont pas forcément exploitées. L'analyse de l'émergence du PPSE confirme cette hypothèse. En effet, si on peut souligner le rôle d'un choc externe au système (qui se traduisent en particulier par l'annulation des subventions au secteur forestier décidé unilatéralement par le ministère de l'économie ou l'opportunité créer sur la scène international par les négociations dans le cadre de la lutte contre le CC) dans l'adoption du PPSE dans le cadre de la discussion sur la 4eme loi forestière, nos analyses mettent en lumière d'autres facteurs qui permettent d'expliquer ces changements tels que 1) l'évolution des variables globale de contexte (structure économique notamment, avec l'importance croissante du tourisme dans l'économie costaricienne), 2) l'importance d'une nouvelle fenêtre de changement liée à l'arrivée d'un nouveau ministre de l'environnement 3) un flux d'idées nouvelles venues d'une part des échanges interpersonnels entre les principaux acteurs du système avec le monde académique (relation avec université des Etats-Unis) et d'autre part des essais empiriques dans le cadre de projet de locaux.

3.2. Les conditions de maintien et d'évolution des politiques publiques

Plusieurs hypothèses de Sabatier concernant l'évolution des politiques peuvent être discutées à la lueur de l'évolution du PPSE, en particulier son maintien sur la durée et ces évolutions en termes de modalités.

3.2.1. Maintien du PPSE : coalitions, ressources et apprentissages

Selon Sabatier et Jenkins-Smith (1993), le cœur (les attributs basiques) d'un programme gouvernemental n'est généralement pas remis en cause tant que la coalition de cause du sous-système qui l'a institué reste au pouvoir. Cela suppose que les coalitions cherchent le pouvoir pour traduire leurs croyances en politiques et qu'elles pourront abandonner des aspects secondaires pour le garder. Les forces relatives de différentes coalitions dans un sous-système seront rarement altérées par des événements internes (par exemples des efforts des opposants pour accroître leurs ressources).

La longévité du programme de PPSE, qui s'est maintenu au delà de plusieurs changements de gouvernement, confirme bien cette hypothèse. En dépit de l'affaiblissement de la coalition forestière, elle garde la mainmise sur l'instrument de politique, notamment en contrôlant sa gouvernance. En effet, les principales décisions concernant l'évolution du PPSE sont contrôlées par des instances où dominent les forestiers (conseil d'administration de FONAFIFO et de l'ONF notamment). En outre, cette coalition a su maintenir des relations avec les classes politiques dominantes (dans les deux partis principaux) ; elle a su développer des alliances avec des acteurs extérieurs (banque mondiale, par exemple) ; enfin, le nombre importants d'études et d'articles présentant l'exemple du PPSE costaricien comme exemplaire est une ressource importante pour convaincre les gouvernements qui se sont succédés de l'aura internationale de ce programme. Ainsi, en dépit des dénonciations des environnementalistes à la fin des années 90 et d'articles académiques montrant les limites du PPSE (Chomitz et al, 1998 ; Zbinden et Lee, 2005), la continuité du PPSE n'a jamais été remise en cause.

Par ailleurs, on peut même considérer qu'au début des années 2000, dans le sillon des évolutions de politique générale, quelques acteurs forestiers afin de préserver le principe même du programme et maintenir le cœur de leur intérêt (maintien des instruments d'appui aux acteurs forestiers pour s'assurer une production de matière première suffisante) ont parfois consentis à abandonner certaines orientations secondaires tel que la promotion des aides aux plantations et exploitation des forêts. Néanmoins, les débats actuels sur la remise en place de la modalité de plantation et de gestion forestière, dans un contexte où le Costa Rica est désormais contraint d'importer du bois, montrent que cette coalition n'a majoritairement pas abandonnée cet aspect secondaire.

3.2.2. Evolution du PPSE : coalitions, ressources et apprentissages

L'évolution du PPSE permet de revenir également sur les hypothèses de l'ACF concernant le changement des PP en termes de recompositions des coalitions et de leurs ressources ainsi qu'en termes de processus d'apprentissage.

Selon Sabatier (2007), l'évolution des PP résulte de la compétition entre des coalitions de cause. Le cas de l'évolution des modalités du PPSA confirme cette hypothèse. En effet, les évolutions des modalités du PPSE, notamment la suppression du PSE pour la modalité plantation et gestion, s'inscrivent dans le cadre du renforcement de la coalition environnementale et le développement de ses ressources politiques (techniques, organisationnelles, opinion publique, et financières) permise par le développement d'alliance internationales (ONG,...) et nationales (nouveaux gouvernements).

Par ailleurs selon Sabatier et Jenkins-Smith (1993), le rôle de l'apprentissage au sein des alliances et du sous système politique est aussi important pour expliquer les évolutions des politiques. L'exemple de l'évolution du PPSE conforte cette hypothèse. En effet, si au moment de l'adoption du PPSE, la notion de SE était quasi confidentielle, connue seulement

*Changement climatique et innovations dans les instruments de politique publiques :
le cas du Programme de Paiements pour Services Environnementaux au Costa Rica
Le Coq J.F., Pesche D., Legrand T., Saenz F.*

de quelques forestiers et environnementalistes, elle, et les mécanismes de PSE, ont connu une forte médiatisation au cours des années 2000 tant dans les arènes internationales (tels que le Millenium Ecosystem Assessment – MEA 2005) que dans le champ académique comme en témoignent la croissance soutenue du nombre d'articles sur le sujet (Jeanneaux et al, 2010). De nombreux acteurs au Costa Rica se sont progressivement appropriés la notion et on peut identifier un processus d'apprentissage et d'évolution des croyances de certains acteurs des coalitions existantes. Ainsi, les acteurs de la coalition agricole qui n'avaient que très peu participé à l'émergence du PPSE ont progressivement adopté la notion. En 2005-2007, le mouvement costaricien de l'agriculture organique (MAOCO) se saisit de la notion SE et parvient à faire inscrire dans la loi d'appui à l'agriculture organique adoptée en votée en 2006, la reconnaissance des SE fournis par l'agriculture organique. Par ailleurs, en 2007, les producteurs caféiers (Icafé, Coocafé) en alliance avec un institut de recherche régional basé au Costa Rica (Catie) montre l'importance des SE fournis par les systèmes agro forestier de café et propose de créer une modalité de PSE pour cet écosystème particulier.

CONCLUSION

L'analyse de l'émergence et de l'évolution du PPSE dans le cadre global des politiques forestières au Costa Rica constitue un cas pertinent pour comprendre l'émergence d'une innovation dans le champ des politiques publiques. L'usage du cadre d'analyse des coalitions permet d'interpréter cette innovation et son adoption comme la résultante de l'évolution des ressources des coalitions de cause en présence du sous système politique « usage et gestion des espaces forestiers ». Nous montrons en particulier que sur le temps long, l'émergence du PPSE s'inscrit dans un changement tendanciel depuis une coalition agricole vers des coalitions forestière et environnementale dominantes. Son émergence a été possible grâce à la prédominance d'une coalition forestière qui disposait de l'essentiel des ressources au milieu des années 90 qui ont su tirer partie de chocs externes au système. Néanmoins, si la consolidation du PPSE reflète le maintien de cette coalition dominante facilité par la médiatisation du concept, les évolutions du PPSE reflète le renforcement de la coalition environnementale. Enfin, du fait du succès de la notion et de l'instrument, des apprentissages sont en cours au sein des différentes coalitions et se traduisent par une multiplication des usages et des instruments pour promouvoir un usage des espaces ruraux dans leur diversité prenant en compte les enjeux globaux qu'est en particulier le changement climatique.

BIBLIOGRAPHIE

- CAMACHO M.A., SEGURA O., REYES V., AGUILAR A., 2000. *Pago por Servicio Ambientales en Costa Rica preparatory report of the Prisma-Ford Fundation proyect "pago por Servicios ambientales en Latin America"*, San Jose
- CASTRO R., TATTENBACH F., GAMEZ L., OLSON N., 2000. The Costa Rican Experience with Market Instruments to Mitigate Climate Change and Conserve Biodiversity *Environmental Monitoring and Assessment*, n°61, pp. 75-92
- CHOMITZ K.M., BRENES E., CONSTANTINO L., 1998. *Financing Environmental Services: The Costa Rican Experience and Its Implications*. World Bank.

*Changement climatique et innovations dans les instruments de politique publiques :
le cas du Programme de Paiements pour Services Environnementaux au Costa Rica
Le Coq J.F., Pesche D., Legrand T., Saenz F.*

- DAHAN A., AYKUT S., GUILLEMOT H., KORCZAK A., 2009. *Les arènes climatiques : forums du futur ou foires aux palabres ? La Conférence de Poznan*, rapport de recherche CNRS, Paris.
- EDELMAN M., 2005. *Campesinos contra la globalizacion : movimientos rurales en Costa Rica*, San Jose, Editorial de la Universidad de Costa Rica.
- MINAE, 2005. « Le programme de rémunération des fonctions écologiques : une histoire de succès dans le développement durable au Costa Rica », Rapport du Fonds national de financement forestier du Costa Rica (FONAFIFO), San José
- JEANNEAUX P., AZNAR O., DE MARESCHAL S., 2010. *Analyse bibliométrique de la notion de « service environnemental »*, document de travail Serena, Montpellier, Cemagref.
- LANDELL-MILLS N., PORRAS I.T., 2002. *Silver bullet or fools' gold? . A global review of markets for forest environmental services and their impact on the poor*. London, IIED.
- PAGIOLA S., 2008. Payments for environmental services in Costa Rica. *Ecological Economics*, n°65, pp. 712-724.
- SABATIER P.A. (ED.), 2007. *Theories of the policy process*. Westview Press, Boulder, Colorado.
- SABATIER P.A., JENKINS-SMITH H.C. (EDS.), 1993. *Policy change and learning. An advocacy coalition approach*, Boulder, Westpoint Press,.
- SEGURA O., MORENO M.L., 2002. "Innovación económica y política forestal en Costa Rica" in SEGURA O., MORENO M.L. (COMP.), 2002. *Políticas Económicas para el comercio y el ambiente*, CINPE & UNA, pp. 189-218.
- STEINBERG P.F., 2001. *Environmental Leadership in Developing Countries. Transnational Relations and Biodiversity Policy in Costa Rica and Bolivia*, Massachussetts, Massachussetts Institute of Technology
- MEA, 2005. *Ecosystems and Human Well-Being: Current State and Trends*. Findings of the Condition and Trends Working Group, Island Press; [En ligne] URL <http://www.millenniumassessment.org/en/index.aspx>
- MOLINA I., PALMER S., 2000. *Historia de Costa Rica: Breve, actualizada y con ilustraciones*. San Jose, Editorial de la Universidad de Costa Rica.
- WUNDER S., 2005. *Payment for Environmental Services: Some Nuts and Bolts*. Occasional Paper n°42, Bogor, CIFOR,.
- WUNDER S., ENGEL S., PAGIOLA S., 2008. Taking stock: A comparative analysis of payments for environmental services programs in developed and developing countries. *Ecological Economics*, n°65, pp. 834-852.
- ZBINDEN S., LEE D.R., 2005. Paying for Environmental Services: An Analysis Of Participation in Costa Rica's PSA Program. *World Development*, n°33, pp. 255–272.